

DINÁMICAS DE EXPANSIÓN URBANA: ACELERACIONES Y RALENTIZACIONES DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA

URBAN EXPANSION DYNAMICS: ACCELERATIONS AND SLOWDOWNS OF THE COLLABORATIVE GOVERNANCE

CHRISTIAN QUINTEROS FLORES
Universidad Católica del Maule, Chile
cquinteros@ucm.cl

RESUMEN

El artículo analiza las actualizaciones del plan regulador comunal de Melipilla, Chile, entre 1988 y 2016, como un caso de estudio para determinar qué actores intervienen en la gestión del ordenamiento territorial y qué características adopta la gobernanza en esta materia. Mediante entrevistas en profundidad, análisis documental y recursos cartográficos inéditos, se identifican mecanismos de influencia desinstitutionalizados y desiguales entre actores públicos y privados, en desmedro de los mecanismos institucionales existentes para canalizar la participación ciudadana. Esto permite concluir que existe un desfase entre las características formales de la planificación territorial y las dinámicas informales de los actores.

Palabras clave: Políticas Públicas Territoriales, Plan Regulador Comunal, Expansión Urbana, Chile.

ABSTRACT

This article analyzes the updates to the Communal Regulatory Plan of Melipilla, Chile, between 1988 and 2016, as a case study to determine which actors intervene in territorial management and what characteristics governance adopts in this area. Through in-depth interviews, documentary analysis, and unpublished cartographic resources, the study identifies mechanisms of de-institutionalized and unequal influence between public and private actors, which detract from existing institutional mechanisms designed to channel citizen participation. This leads to the conclusion that a disparity exists between the formal characteristics of territorial planning and the informal dynamics among the actors involved.

Keywords: Territorial public policies, Local regulatory plan, Urban expansion, Chile.

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas de ordenamiento territorial tienen componentes técnicos y otros políticos, que se intersecan y que resultan en la práctica difícilmente separables. Así, se advierte a autoridades que toman decisiones en base a normas urbanísticas y jurídicas, pero que además están expuestas y deben responder a influencias informales de actores poderosos, tanto de incumbentes como de inversionistas privados, más asociadas a cuestiones invisibles o poco medibles, que ni siquiera quedan suficientemente registradas en los nuevos sistemas de transparencia y control público. De esta manera, procesos de actualización y/o modificaciones de instrumentos de planificación territorial a nivel comunal/local no solo dependen de la regulación urbanística vigente, sino también de factores como atributos personales de liderazgo de las autoridades de turno, sus estilos de gestión y concepciones personales sobre la legitimidad y eficacia de la participación ciudadana.

El estudio que se presenta a continuación analiza los procesos de modificación del plan regulador comunal en la comuna de Melipilla, Chile. La pregunta que orienta esta investigación es si en este caso operaron actores relevantes no ciudadanos, que hayan tenido la capacidad de acceder a las autoridades e influir en algún grado en el uso de este mecanismo de gestión territorial.

El caso de Melipilla sirve para comprender cómo se expresan los procesos de gobernanza y participación en temas de planificación territorial en una sociedad crecientemente más compleja y con mayores aspiraciones democráticas. En primer lugar, se trata de una ciudad intermedia que al momento del inicio del trabajo de campo contaba con un plan regulador comunal vigente y un PLADECO operativo, lo que evidencia el interés por la planificación territorial de sus autoridades. En segundo lugar, se trata de una capital provincial que ejerce un importante rol conductor del desarrollo de las comunas que la integran y que tiene un importante potencial de expansión urbana, como indica Lira Cossio (2003). En tercer lugar, Melipilla es una comuna cuya municipalidad –a diferencia del panorama político del nivel nacional– ha experimentado una alternancia regular en el ejercicio del poder político como administración subnacional, contraviniendo de cierta forma el paradigma de la estabilidad política experimentada a nivel del gobierno central. Esto aumenta las posibilidades de gestión autónoma en materia de uso de suelo y, en consecuencia, resulta un caso atractivo de analizar respecto de las tensiones en la gobernanza colaborativa a nivel local, en el que las cuestiones ideológicas tienden a minimizarse y las prácticas a potenciarse.

La premisa subyacente del estudio es que el plan regulador comunal involucró en su gestión mecanismos de participación formales e informales de distintos actores clave, revelando la incidencia de diversos intereses en juego, no siempre sometidos a los instrumentos formales de la política de planificación urbana.

El trabajo evidencia, mediante apoyo cartográfico, entrevistas en profundidad y análisis documental, cómo la gestión del territorio ya sea en su celeridad o ralentización, puede estar asociada a variables como los sistemas de control público y/o ciudadano en el marco de una mejor institucionalización de la gobernanza colaborativa a nivel territorial.

La estructura del artículo es la siguiente. En primer lugar, se presentarán elementos teóricos sobre gobernanza, gobernanza urbana y gobernanza colaborativa a nivel territorial, para posteriormente entregar cierta caracterización del plan regulador a nivel general y particular de la comuna, la metodología de recolección de datos y de análisis empleada y los resultados de la investigación documental y cartográfica, para finalmente entregar conclusiones sobre el estudio.

LA GOBERNANZA Y SU APLICACIÓN EN EL TERRITORIO

El origen del concepto de gobernanza no es claro y ha sido desarrollado por muy diversas escuelas de pensamiento, desde la corriente neoliberal de la nueva gerencia pública, hasta el neoinstitucionalismo de un nuevo Estado social o el universalismo comunitario de la sociedad civil. Sin embargo, en este último período, y tal como señala Aguilar Villanueva (2015), gran parte de la producción mundial de la ciencia política y de la administración pública tuvo como objeto la crisis del Estado, específicamente la crisis efectiva de los estados sociales y de las sociedades socialistas estatizadas, considerando: 1) la probabilidad del derrumbe del capitalismo por su contradictoria estructura interna; 2) la probabilidad de que la democracia de los estados sociales industrializados entrara en crisis o; 3) la probabilidad de que las democracias emergentes entraran en crisis por no haber construido a tiempo sus capacidades básicas de gobierno.

De esta manera, la crisis del Estado social (asistencial, de bienestar y seguridad social, desarrollador) y la crisis económica nacional puso de manifiesto la ingobernación, es decir, el hecho de que los gobiernos habían dejado de gobernar a su sociedad, por lo menos en sentido económico, dado que la había conducido al estancamiento, la recesión o al hundimiento (con sus efectos de desempleo y empobrecimiento, entre otros). De esta manera se consideraba, además, que el gobierno se mostraba como un agente que carecía de la capacidad requerida para dirigir a su sociedad hacia objetivos positivos de bienestar o desarrollo, no obstante que se le había otorgado gran cantidad de poder y recursos para ese fin (Aguilar Villanueva 2015).

El concepto de gobernanza expresa, entonces, la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el gobierno puede poseer y su acción directiva, que las pone en práctica, o las traduce en acciones. Denota, en síntesis, la capacidad directiva mediada y demostrada por acciones y resultados.

Para Uvalle (2022), los gobiernos tienen como imperativo producir y reproducir las capacidades institucionales y de gestión con mayor interacción hacia la sociedad para remover los obstáculos existentes en la vida común y tener conciencia de que los medios aplicados han de responder a la naturaleza compleja de los problemas públicos, elaborando al respecto, soluciones cooperativas y factibles para multiplicar los rendimientos crecientes que les permitan tener superávit institucional en la línea de la nueva gobernanza pública (Uvalle 2022: 31).

Según Aguilar Villanueva, el concepto de gobernanza incluye como precondition las instituciones y los recursos, ya sean de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos, que hacen que el gobierno esté en aptitud de gobernar a su sociedad, pero su aporte conceptual peculiar consiste en considerar a las instituciones y recursos estatales como componentes de la acción concreta del gobernar, con dos desenlaces posibles. El primer de ellos es que las instituciones y recursos actuales posibilitan que el gobierno lleve a cabo ciertas acciones de gobierno y, por ende, son factores que facilitan o dificultan que el gobierno desarrolle

prácticas apropiadas de interlocución con los sectores sociales para definir tanto el sentido de dirección de la vida en común como la forma de organización social idónea para efectuar los futuros deseados. En segundo lugar, las prácticas políticas que el gobierno sigue en su interlocución ciudadana para dirigir a su sociedad pueden dilapidar o subutilizar el potencial y alcance de los recursos que posee o, en sentido contrario, explotarlo cabalmente y llevarlo al máximo de su capacidad (Aguilar-Villanueva 2015: 56).

En esta misma línea, Uvalle (2022) señala que en la actualidad los gobiernos se desenvuelven en contextos erráticos, cambiantes e inciertos, transitando por condiciones de vida que reflejan grados de dificultad crecientes debido a que las relaciones económicas, sociales y políticas se entreveran con procesos vinculados a la redistribución del poder (Uvalle 2022: 27). Los ambientes contemporáneos del poder se caracterizan por enlazar interdependencias, mayor autonomía de los actores sociales y políticos, el advenimiento de nuevas relaciones colaborativas en la medida en que se fortalecen aquellas de carácter horizontal, la modificación del rol de las agencias gubernamentales en la sociedad civil, la amplitud de los espacios de participación colaborativa, así como el rehacer del modo y los procesos de gobernar.

Por otro lado, la globalización y el desarrollo de políticas económicas neoliberales han profundizado la fragmentación social y territorial, por lo que es necesario generar culturas de gobernanza que intenten revertir estos procesos. Tal como lo plantea Santos (2022)

A medida que los institutos encargados de cuidar del interés general son debilitados por el abandono de la noción y de la práctica de la solidaridad, estamos, por lo menos a mediano plazo, produciendo las precondiciones de la fragmentación y del desorden, claramente visibles en el país por medio del comportamiento de los territorios, es decir, de la crisis prácticamente general de los Estados y de los municipios (Santos 2022: 71).

Siguiendo a Farinós Dasí (2008), el término de gobernanza es tomado inicialmente por la economía institucional y de regulación como mecanismo para simplificar los procesos de regulación y de intervención de los actores públicos, y facilitar así la toma de decisiones del resto de los agentes sociales.

El concepto de gobernanza puede ser comprendido, así como señala Uvalle, como una planificación de tipo colaborativo, cuyo resultado es la elaboración de una visión común y consensuada sobre el futuro del territorio por parte de todos los actores, sustentada en la identificación y la valorización del capital territorial. Sin duda existen otras interpretaciones del concepto de gobernanza y nuevas adecuaciones a su objeto.

De esta manera, aparecen conceptos como, por ejemplo, el de gobernanza urbana. Para la CEPAL, este tipo de gobernanza es el mecanismo de dirección y coordinación de los centros urbanos, el cual, a través de la interacción social, define problemas y plantea soluciones de carácter público, con la intención de alcanzar retos definidos como prioritarios para la ciudad de manera colaborativa, cooperativa y corresponsable (CEPAL 2017). En otras palabras, el objetivo del concepto de gobernanza es la búsqueda de mayor eficacia en la gestión, transparencia y legitimidad en los procesos de formulación de políticas públicas.

Puede ser aplicado a la gestión y el gobierno del territorio, particularmente, para el diseño e implementación de las políticas territoriales. Este proceso debe ser participativo e incluyente, y requiere generar una sinergia entre todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) y los diferentes actores de la sociedad civil involucrados para evitar incoherencias o acciones contradictorias. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2017), la distribución desigual del poder puede excluir a determinados grupos y personas de las recompensas y beneficios de la participación en las políticas. No obstante, es posible generar un cambio significativo con la participación y la interacción de los ciudadanos, ya sea a través de coaliciones destinadas a modificar los incentivos de quienes toman las decisiones, de las élites mediante acuerdos entre los funcionarios responsables de tomar las decisiones para restringir su propio poder, y de la comunidad internacional (a través de la influencia indirecta para modificar el poder relativo de los reformadores nacionales).

Para Dalla Torre (2017), la gobernanza se ha convertido en una nueva forma de gobierno impulsada, principalmente desde la experiencia europea, que reclama su incorporación en los procesos y dinámicas en América Latina. Se presenta como una propuesta innovadora cuya finalidad es generar respuestas a la crisis existente en las formas tradicionales de gobierno. La gobernanza, en este sentido, formula las bases de nuevas instancias de legitimidad, participación y gobernabilidad (Dalla Torre 2017).

Por otro lado, el Banco Mundial entiende también la gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder de un país y se lo vincula, principalmente, con el buen gobierno, término que refiere directamente a la transparencia, y a la eficacia en la elección y el control de los gobernantes, la capacidad de la administración para gestionar los recursos, la participación ciudadana y la garantía del Estado de derecho. Esta definición ha sido criticada desde diferentes enfoques porque reduce la gobernanza a una “herramienta ideológica para una política de Estado mínimo” (Rosas-Ferrusca et al. 2012: 115).

Existen áreas de las políticas públicas, como aquellas derivadas del cambio climático, como la ambiental y la territorial, que, por su complejidad y la necesidad de legitimación permanente, son propicias para impulsar modelos participativos o de gobernanza. Para autores como Massiris (2008) y Farinós Dasí (2008), la planificación del territorio es un campo potencial, en el cual se están generando instancias para las nuevas formas de gobierno (y de gobernanza, agregamos nosotros). Farinós Dasí identifica a la gobernanza territorial como la puesta en práctica de formas de participación y gestión de las dinámicas territoriales de manera compartida y concertada mediante la intervención de una multiplicidad de actores que comparten objetivos comunes y conocen qué papel deben desarrollar en la consecución de estos.

Hoy, para gestionar cualquier política pública, se requiere del diálogo y del establecimiento de consensos sociales entre los distintos grupos sociales involucrados en las decisiones. Esto se acentúa al momento de generar políticas públicas en materia de ordenamiento territorial y de normativas en el uso del suelo comunal, toda vez que existe mayor posibilidad de que se incrementen los denominados conflictos ambientales o ecológicos distributivos. Tal como señala Joan Martínez Alier, a medida que la economía y la población aumentan, se usan más recursos naturales y se producen más residuos, afectando la sostenibilidad del territorio, surgiendo conceptos como posibles conflictos ambientales (Martínez Alier 2007). Problemas y decisiones

propias de gestión territorial tales como autorizaciones de vertederos de residuos domiciliarios, instalación de plantas de energía, localización de viviendas sociales, o problemáticas derivadas de falta de áreas para la expansión urbana, son asuntos que emergen de un problema no resuelto de la delimitación de competencias y autonomías decisionales en Chile sobre el uso del territorio comunal.

Los gobiernos locales son superados por decisiones del gobierno regional o nacional en materias de planificación territorial (sistemas de tutelaje) (Irrarrazabal y Pérez 2008) y explican en la mayoría de los casos los bajos niveles de desarrollo de algunos territorios. Sin embargo, este proceso se da, paradójicamente, en un escenario sociopolítico en el que pareciera ser irreversible el tránsito desde enfoques tradicionales de gobernabilidad y centralización a otros que consideran un sistema de descentralización y gobernanza como el único camino a seguir para el desarrollo sostenible de las ciudades.

De esta manera, la gobernanza colaborativa territorial reestructura el papel de la planificación urbana, como un proceso social activo necesario para regular y distribuir los recursos que afectan las cualidades de los lugares y que es remodelado por una reflexión colaborativa sobre las ideas, los sistemas de significado y las formas de actuar que han estado conduciendo la creación de lugares particulares en el pasado, y una movilización de potencial transformador para marcar la diferencia en la creación de lugares en el futuro (Healey 1998). Todas las partes interesadas deben estar informadas y ser parte de la mesa, o al menos estar involucradas de alguna manera en el discurso, si es que lo que se busca es alcanzar acuerdos duraderos. Las partes interesadas excluidas pueden destruir acuerdos. Incluso si no son lo suficientemente poderosas para hacer eso, su exclusión podría marcar la diferencia entre una estrategia efectiva y otra ineficaz. La exclusión de los interesados, incluso aquellos actores débiles, puede significar un acuerdo que no logre obtener legitimidad entre el público (Innes y Booher 1998). De esta manera, desde un enfoque de gobernanza, la participación ciudadana en la definición del uso del espacio es un factor crítico. Influir participativamente en las condiciones del entorno resulta crítico para la sociedad civil, de ahí la importancia de conocer los procesos decisionales en torno a la gestión de un instrumento de planificación territorial.

Finalmente, se debe considerar lo planteado por Subirats et al. (2009), que señalan que los poderes públicos deben ser conscientes de que la participación de los ciudadanos en la vida pública no debe limitarse al periódico ejercicio de los derechos electorales. La participación y la deliberación permiten, como complemento del sistema representativo, adoptar decisiones públicas más eficaces y adecuadas a las necesidades sociales, en tanto la decisión final se adopta teniendo en cuenta la voz de los propios interesados. Por ello, propiciar una mayor intervención de la ciudadanía, como titular de la soberanía, en la construcción de las políticas públicas, se ha convertido en uno de los ejes centrales de la teoría política con el fin de mejorar la calidad del régimen democrático en el siglo XXI (Subirats et al. 2009).

ANTECEDENTES SOBRE EL PLAN REGULADOR DE LA COMUNA DE MELIPILLA

Melipilla es una de las 52 que componen la Región Metropolitana, y se ubica en el límite oeste de dicho territorio. Limita al norte con las comunas de María Pinto y Curacaví, al sur con las comunas de Alhué y San Pedro, al este con las comunas de Padre Hurtado, Peñaflor, El Monte,

Isla de Maipo y Paine, y al oeste con la comuna de San Antonio. Melipilla es la capital provincial y articuladora entre la Región de Valparaíso y el Gran Santiago. Es un territorio con una ubicación estratégica que se caracteriza por conectar dos regiones, cuatro provincias y diez comunas (Ilustre Municipalidad de Melipilla 2015: 39). Según la SUBDERE, la comuna de Melipilla posee una superficie de 1.338 km². En la actualidad, de acuerdo con la proyección del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2021, sobre la base del Censo 2017, tendría una densidad poblacional de 107,4 hab/km² (Ilustre Municipalidad de Melipilla 2022: 7).

Melipilla tiene un total proyectado de 150.466 habitantes, Alhué de 7.954, Curacaví de 38.803, María Pinto de 15.838 y San Pedro de 12.669, lo que la convierte en la única área urbana de la provincia.

En Chile, las disposiciones del plan regulador comunal se refieren básicamente al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos” (Chile 1975). Por su parte, el Decreto N°47, establece que el plan regulador comunal será confeccionado, en calidad de función privativa, por la municipalidad respectiva, y estará conformado por la ordenanza local, que fijará las normas urbanísticas propias de este nivel de planificación territorial, relativas a establecer:

- a) El límite urbano de sus centros poblados.
- b) Las vías estructurantes de la comuna en relación a las vías colectoras y de servicio, con sus respectivos anchos mínimos, líneas de edificación y franjas sujetas a expropiación; como, asimismo, los anchos de las vías expresas y troncales si éstas hubieran sido definidas en la planificación regional o intercomunal en su caso.
- c) Zonificación o definición de sub zonas en que se dividirá la comuna, en base a algunas de las siguientes normas urbanísticas: usos de suelo, sistemas de agrupaciones de las edificaciones, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos mínimos a los medianeros, antejardines, ochavos y rasantes; superficie de subdivisión predial mínima; densidades máximas, alturas de cierros, exigencias de estacionamientos según destino de las edificaciones; áreas de riesgo o de protección.
- d) Zonas o inmuebles de conservación histórica, zonas típicas y monumentos nacionales, con sus respectivas reglas urbanísticas especiales.
- e) Exigencias de plantaciones y obras de ornato en las áreas afectas a la declaración de utilidad pública (Chile 1992).

El plan regulador comunal se refiere en consecuencia a la visión físico-espacial del territorio.

Tabla 1: Regulaciones físico-espaciales y socioeconómicas vigentes

Nivel de la regulación	Instrumentos y visión físicoespacial del territorio	Enfoque socioeconómico con gestión e inversión territorial
Nacional	Política Nacional de Desarrollo Urbano	
Regional, interrregional o metropolitano	Plan Regional de Desarrollo Urbano Plan regulador intercomunal o metropolitano	Estrategia regional de desarrollo No existe Plan de desarrollo
Comunal local	Plan regulador comunal Plan seccional, límite urbano	comunal No existe

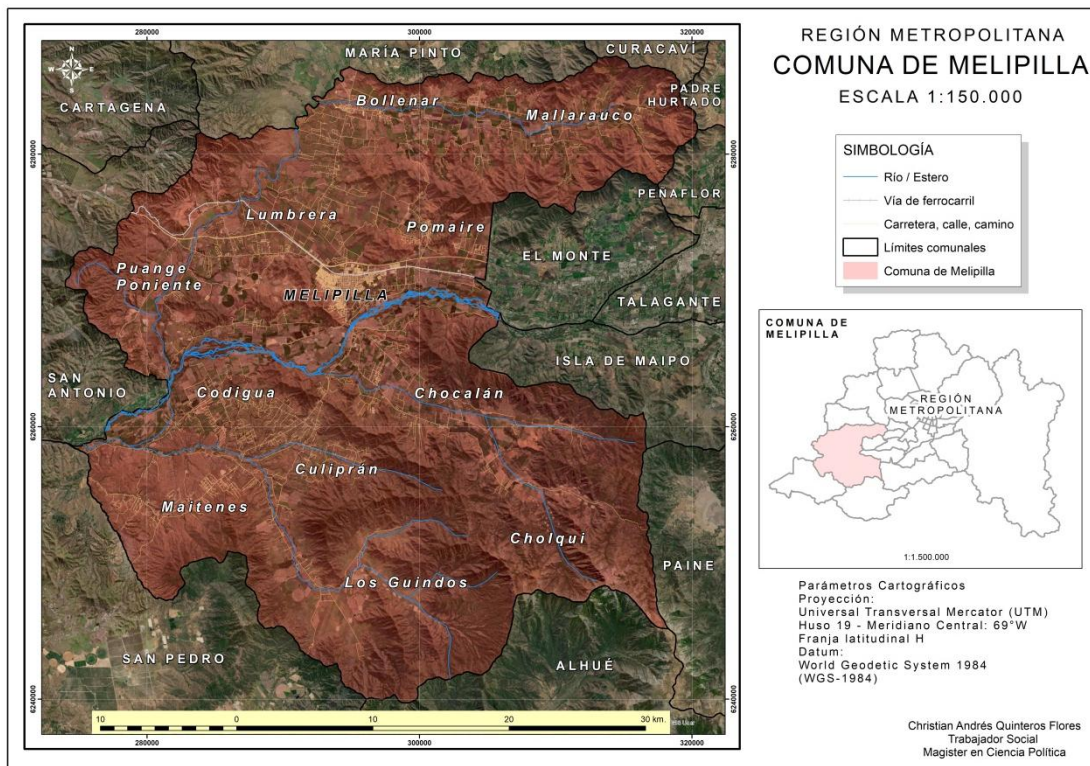
Fuente: Elaboración propia a partir de Inzulza (2013).

Por otro lado, existe el PLADECO, un instrumento estratégico participativo, de duración de cuatro años.

En materia de conflictividad ambiental, según el PLADECO vigente, en el territorio comunal melipillano no existe un conflicto que se haya identificado bajo esta categoría en el mapa de conflictos socioambientales del Instituto Nacional de Derechos Humanos. No obstante, y sobre la base de la información que esta institución pública recolectó durante los talleres efectuados en la comuna y las entrevistas con profesionales y directivos en el marco de la elaboración del PLADECO, se pudo constatar la presencia de los siguientes conflictos principales: contaminación atmosférica, acústica, escasez hídrica, riesgo de inundación (Ilustre Municipalidad de Melipilla 2022: 15).

En relación con cuestiones propias de la gestión, como su presupuesto, se pudo constatar que en la distribución de montos que se presenta existe entre 2018 y 2022 un comportamiento homogéneo, sin mayores variaciones. La municipalidad de Melipilla se financia mayoritariamente por la transferencia externa, ítem contemplado en el Fondo Común Municipal (FCM), que es uno de los más importantes instrumentos de financiación del Estado chileno en materia de políticas redistributivas y que en los años analizados no ha presentado mayor variación proporcional en relación con los ingresos. En el año 2018 fue de 28,5%, en el 2019 de 29,4%, en el 2020 de 28,5% y en el 2021 de 31,8%, aunque, como es sabido, el FCM va aumentando año tras año. Otro aspecto a destacar es que la dependencia del Fondo Común Municipal sobre los ingresos propios alcanza al 62,4% en el 2021, cifra similar al nivel nacional, que la participación del Fondo Común Municipal en el ingreso total alcanzó al 27%. Esta cifra es significativamente más baja que el nivel nacional, que alcanza al 47,4. La participación del FCM en el ingreso total (descontadas las transferencias) es de 52,4% levemente inferior al nivel nacional (SUBDERE 2022).

Mapa 1: Comuna de Melipilla



Fuente: Elaboración propia.

La comuna de Melipilla se ha caracterizado por haber alcanzado, históricamente, un bajo nivel de competitividad e innovación a nivel regional y nacional. Desde la perspectiva de las mediciones de la calidad de vida urbana, la situación de la comuna de Melipilla en la Región Metropolitana es preocupante. En Chile el interés científico por la calidad de vida es una cuestión de agenda en los últimos años. De esta manera, universidades y centros especializados de construcción y urbanismo se han dedicado a estudiar el tema desarrollando metodologías que permitan desagregar la experiencia de ser ciudad, generándose una variedad de rankings que buscan visibilizar a unas comunas por sobre otras, ya sea para atraer turistas o inversiones:

Las ciudades se han desarrollado principalmente con una visión centrada en la producción económica, privilegiando la construcción de infraestructuras como autopistas, grandes edificios y centros comerciales, sumado a la privatización de los espacios, lo que ha derivado en la naturalización de esta mirada descendente en función del progreso humano. Cada vez es más necesario considerar la realidad y actividades de las personas para adaptar los espacios y resolver problemáticas urbanas relevantes como sitios poco inclusivos, estrés urbano y baja calidad de vida para gran parte de los habitantes (Silva et al. 2016: 15).

Es así como, por ejemplo, se ha generado el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU). Según el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Cámara Chilena de la Construcción,

Un índice sintético que mide y compara en términos relativos la calidad de vida urbana de comunas y ciudades en Chile, a partir de un conjunto de variables referidas a seis dimensiones que expresan el estado de situación en la provisión de bienes y servicios públicos y privados a la población residente y sus correspondientes impactos socio-territoriales, tanto a la escala de ciudades intermedias como de ciudades metropolitanas (Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales 2019).

La Tabla 2 muestra el comportamiento de la comuna de estudio en tres mediciones recientes.

Tabla 2: Situación de la comuna de Melipilla según ICVU 2018

Año	Ranking	Condiciones laborales	Ambiente de negocios	Condición sociocultural	Conectividad y movilidad	Salud y medioambiente	Vivienda y entorno	ICVU 2018
2018	85	34,19	10,51	44,54	30,52	65,62	26,34	36,51
2017	37	41,3	11,8	23,1	61,3	51,3	59,8	44,6
2016	25	46,3	45,5	33,7	35,6	56,4	55,8	46,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ICVU 2016-2018.

En esta tabla se puede apreciar cómo la comuna de Melipilla descendió abruptamente al lugar 85 en la medición de 2018. En cinco de los seis indicadores figura en el rango inferior. Solo en salud y medio ambiente destaca en el rango superior.

Uno de los instrumentos de gestión municipal que precisamente busca mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de un territorio es el plan regulador comunal que establece la Ley (N°18.695 (Chile 2006). Si se analiza el indicador de calidad de vida referido, encontramos que el plan regulador comunal cruza los distintos indicadores que, de una u otra manera, afectan la calidad de vida de la ciudadanía, específicamente en las variables conectividad y movilidad y vivienda y entorno, en las cuales los registros son verdaderamente deficitarios en nuestro caso de estudio.

En 2020, Hernández et al. (2020) publicaron el Índice de Desarrollo Comunal de la Universidad Autónoma de Chile, un índice compuesto construido para representar información proveniente de diversas fuentes, que busca medir distintos aspectos de la realidad a nivel comunal. Incorpora estudios como las trayectorias del desarrollo humano en las comunas de Chile (1994-2003), el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU), el Informe de Calidad de Vida Urbana del Gran Concepción (2012 y 2015) y el diseño metodológico del Índice de Competitividad Comunas/Ciudades desarrollado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En esta medición, la comuna de Melipilla se ubica en las comunas de desarrollo medio, ocupando el lugar 38 de un total de 52 comunas de la Región Metropolitana (Hernández et al. 2020). Esta posición evidencia el bajo desarrollo de una comuna potencialmente llamada a constituirse en una de las ciudades intermedias más importantes de la región, dada su alta conectividad vial y su cercanía con la capital del país (36,8 kilómetros).

En este sentido, la administración de una comuna pasa a ser también un problema político-administrativo. El Plan Regulador Comunal, que, según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (N°18.695) es un recurso técnico, puede ser visto también como recurso político-estratégico que no está exento de tensiones. Efectivamente, en el proceso de elaboración

de un plan regulador comunal concurren factores no solo técnicos del crecimiento de una comuna sino también visiones e intereses de grupos y colectivos que desean instalar su visión sobre el crecimiento y desarrollo de futuro de una comuna determinada (Chile 2006).

Esta tensión se produce debido a que, en el proceso de consulta a la ciudadanía respecto a la construcción del plan regulador comunal, los técnicos —con intención explícita o sin ella— influyen como expertos en lo que se refiere a orientaciones sobre calidad de la construcción, alturas máximas de construcción, defensa del patrimonio arquitectónico o zonificaciones de las zonas urbanas. Plantear estas orientaciones desde una mirada técnica —y no necesariamente política— puede poner en conflicto estas visiones con la opinión, o posición incluso, de su propia autoridad política.

METODOLOGÍA

El estudio presentado en este artículo corresponde a un análisis de caso. El trabajo consideró una revisión retrospectiva de casi treinta años de gestión del plan regulador comunal. El estudio se realizó fundamentalmente desde una perspectiva epistemológica interpretativista, con un diseño fenomenológico-hermenéutico, de tipo exploratorio-descriptivo referida a la utilización de entrevistas en profundidad, de análisis documental (actas del concejo municipal, resoluciones, decretos alcaldicios y uso de cartografía). Para relacionar la información con la dimensión territorial del proceso se acudió a la elaboración de mapas los que permitieron en primer lugar, dimensionar el sector urbano objeto de estudio y su relación con el contexto geográfico regional, en segundo lugar, ilustrar el proceso de modificación secuencial del plan regulador comunal entre 1988 y 2016 y la expansión urbana alcanzada por la comuna. De esta manera se observa en una secuencia ordenada por periodos alcaldicios registrados, la progresión de los cambios urbanísticos.

La estrategia metodológica que se usó para la selección de fuentes, el análisis y la recolección de datos es de tipo mixto. En una primera instancia, se realizaron estudios exploratorios y descriptivos sobre los antecedentes y el estado del arte del plan regulador comunal. Para la verificación empírica del abordaje teórico propuesto, se llevó a cabo un análisis de fuentes documentales como planos, normativas, decretos, reglamentos, documentos técnicos propios de la gestión municipal. El estudio se realizó considerando por una parte la revisión documental de los diecisiete decretos alcaldicios promulgados en el periodo 1988-2016 sobre cada ajuste aprobado del plan regulador comunal, lo que se contrastó con la aplicación de entrevistas en profundidad a doce sujetos correspondientes a autoridades y técnicos provinciales y municipales. Para complementar la información obtenida se contempló el uso de herramientas de análisis espacial vectorial mediante sistemas de información geográfica, utilizando funciones de superposición de polígonos, análisis de proximidad, distancia y cálculo de áreas.

Los actores entrevistados fueron los siguientes.

Tabla 3: Sujetos entrevistados en el trabajo de campo

	Cargo utilizado durante el período	Institución	Rol
Sujeto N° 1	Exasesor urbanista Secretaría Comunal de Planificación	Ilustre Municipalidad de Melipilla	Arquitecto urbanista.
Sujeto N° 2	Diputado	Ilustre Municipalidad de Melipilla	La Cámara de Diputados legisla en conjunto con el Senado y el Presidente o Presidenta de la República. Fiscalizar los actos del gobierno. Ejercer control sobre autoridades públicas.
Sujeto N° 3	Exalcalde	Ilustre Municipalidad de Melipilla	Máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento.
Sujeto N° 4	Exgobernador provincial	Gobernación Provincial de Melipilla	Ejercer, de acuerdo con las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, existentes en la provincia
Sujeto N° 5	Gobernador Provincial	Gobernación Provincial de Melipilla	Ejercer, de acuerdo con las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, existentes en la provincia
Sujeto N° 6	Concejal	Ilustre Municipalidad de Melipilla	Integrante del concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala la ley.
Sujeto N° 7	Concejal	Ilustre Municipalidad de Melipilla	Integrante del concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala la ley.
Sujeto N° 8	Asesor urbanista Secretaría Comunal de Planificación	Ilustre Municipalidad de Melipilla	SECPLA: Servir de secretaría técnica permanente del Alcalde y del concejo en la reparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna.
Sujeto N° 9	Presidente de directorio	Universidad del Pacífico	Fue miembro del máximo órgano rector del que depende determinar y dirigir la ejecución de la política global de desarrollo de la Universidad y los planes de mediano y largo plazo
Sujeto N° 10	Exalcalde	Ilustre Municipalidad de Melipilla	Máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento.
Sujeto N° 11	Director de Desarrollo Comunitario	Ilustre Municipalidad de Melipilla	DIDECO: Asesorar al alcalde y, también, al concejo en la promoción del desarrollo comunitario.
Sujeto N° 12	Jefe del departamento de Organizaciones Comunitarias	Ilustre Municipalidad de Melipilla	Asesorar a las organizaciones de la comunidad en todas aquellas materias que permitan facilitar su constitución y funcionamiento y la plena aplicación de la Ley sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias.

Fuente: Elaboración propia.

RESULTADOS

MODIFICACIONES AL PLAN REGULADOR COMUNAL

En materia de gobernanza colaborativa a nivel territorial, resulta fundamental referirse al rol de liderazgo que ejercieron las distintas autoridades comunales en el periodo observado en esta investigación. En efecto, entre el año 1988 y 2016 encabezaron el gobierno comunal cinco alcaldes pertenecientes a distintos bloques políticos, que alternaban casi simétricamente la representación de los dos grandes bloques políticos existentes a nivel nacional. Es importante señalar que las formas en las que se gestionó el plan regulador comunal de Melipilla entre 1988

y 2016 fueron heterogéneas, registrándose periodos de varias actualizaciones y modificaciones y otros en los que no se realizó ningún cambio.

Tabla 4: Periodos alcaldicios de la comuna de Melipilla, 1989-2016

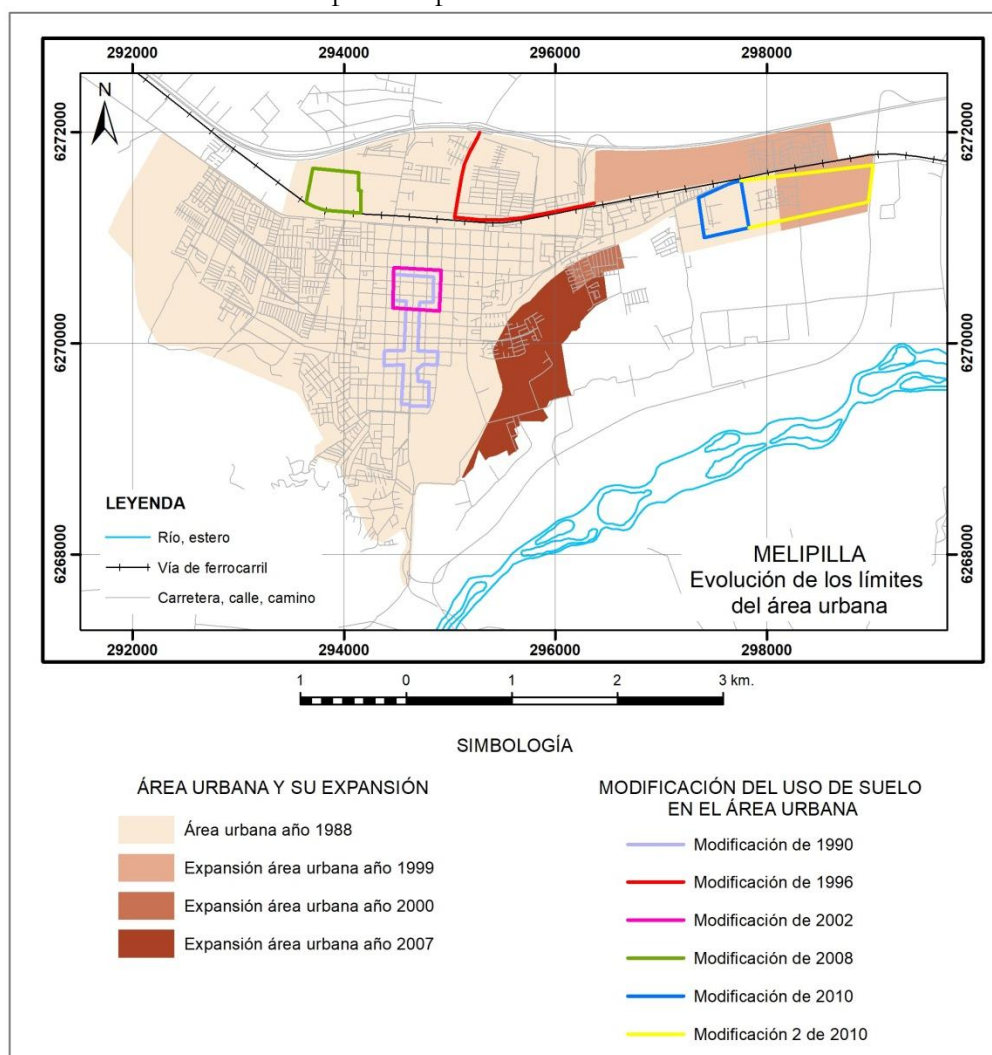
Alcalde	Partido político	Período
Andrés Vicuña Videla	Renovación Nacional (cargo designado)	1989-1992
Manuel Humberto Riveros	Democracia Cristiana	1992-1994
Jorge Armijo Ugalde	Partido Radical	1994-1996 no tenía más del 50% de la votación, por lo que debió compartir el período
Fernando Pérez Villagrán	Unión Demócrata Independiente	1996-2008 (tres periodos)
Mario Gebauer Bringas	Partido por la Democracia	2008-2016 (dos periodos)

Fuente: SERVEL.

El plan regulador comunal estudiado se creó en 1988 a fines del periodo del gobierno militar. A partir de las publicaciones del Diario Oficial se pudo conocer la secuencia de modificaciones que experimentó este instrumento de planificación territorial en la comuna de Melipilla. En 199, ya en democracia, se produjo la aprobación del plan seccional de Pomaire. En 1999 se aprueba la primera ampliación del Límite Urbano plan seccional Oriente. Recién en 2002 se produjo la aprobación de la modificación al plan regulador comunal Zona Centro Melipilla. En 2003 se produce la aprobación de la Modificación al plan regulador comunal de Melipilla-Sector Sur. En 2007 se aprueba la modificación al Sector Oriente Sur. En 2008 se aprueba el plan seccional del Sector Norponiente. En 2010 se aprueba el plan seccional El Maitén. En 2015 se dejan sin efecto las declaratorias de utilidad pública de terrenos urbanos destinados a ensanches. Finalmente, en 2016 se elimina la exigencia de antejardines a zonas deportivas, el Estadio Municipal y parque municipal, entre algunos de los hitos más importantes de la gestión del plan regulador comunal de Melipilla.

Entre 1988 y 2016, el área urbana se expandió, como se ilustra en la siguiente figura, fundamentalmente hacia el sector oriente de la comuna. En 2007 es cuando ocurre la mayor expansión de territorio urbano. Es necesario recordar que el plan regulador comunal solo afecta a las áreas urbanas, ya que los espacios rurales son regulados por el Plan Regional Metropolitano.

Mapa 2: Expansión del área urbana



Fuente: Elaboración propia.

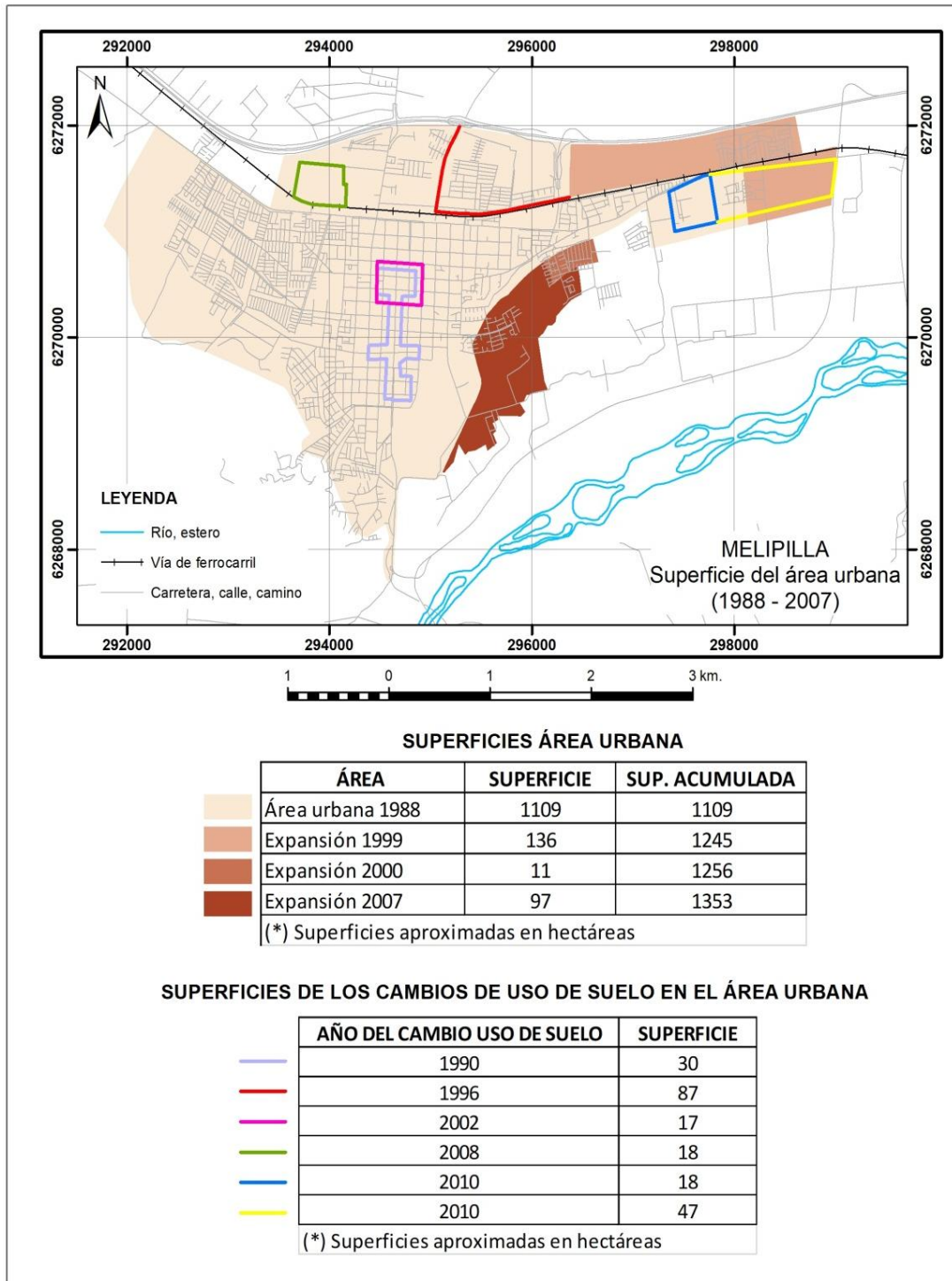
El resto de los cambios se refirieron a polígonos en la zona urbana, densidades permitidas y otras cuestiones de tipo urbanísticas.

En relación a lo anterior, en 1999 es cuando se produce el mayor aumento de expansión urbana en el gobierno del alcalde Fernando Pérez Villagrán, registrándose una expansión urbana correspondiente a 136 hectáreas. No es hasta 2007 que se produce el segundo mayor incremento de la superficie urbana, registrándose una expansión de 97 hectáreas. Este cambio también se da durante el período del alcalde Pérez Villagrán, quien lideró el municipio durante tres periodos continuos, incidiendo mayoritariamente en la condición de expansión de suelo urbano de la comuna.

En el caso de los cambios de uso de suelo, en 1996 cuando se produce las mayores modificaciones alcanzando una superficie de 87 hectáreas, nuevamente en la administración del

alcalde Pérez. El segundo gran cambio se registró en 2010 en el gobierno comunal del socialista Mario Gebauer, alcanzando una superficie total de 47 hectáreas.

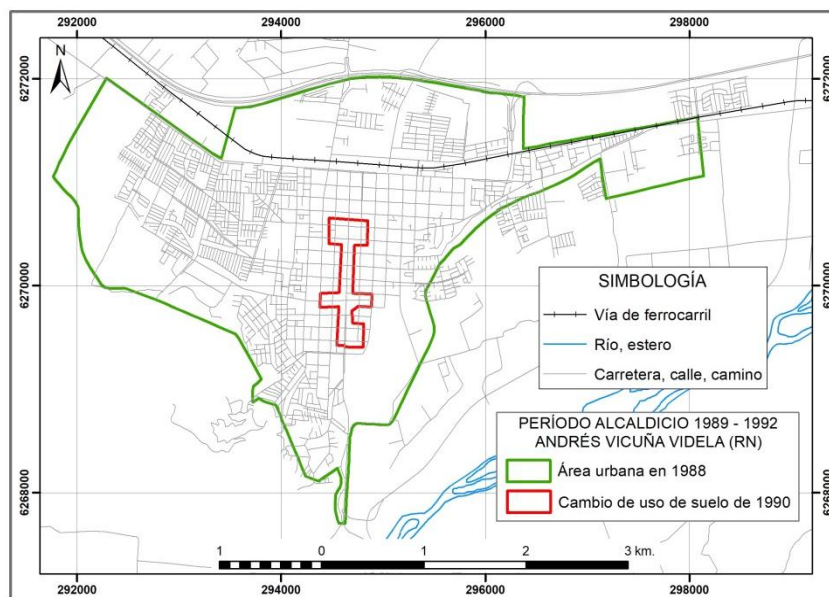
Mapa 3: Superficie áreas urbanas y años de los cambios uso de suelo



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presentan la evolución de la gestión territorial de Melipilla y de las modificaciones al plan regulador comunal, de acuerdo a periodos alcaldicios

Mapa 4: Modificaciones durante el periodo alcaldicio de Andrés Vicuña (1989-1992)



Fuente: Elaboración propia.

En el período del alcalde Vicuña se producen los primeros cambios al plan regulador comunal, en un contexto nacional postdictadura y en el que se iniciaba la transición a la democracia. Sin embargo, aun la participación ciudadana era débil. Se produce en esa modificación un cambio en el uso de suelo del sector céntrico de la ciudad. No hay expansión urbana. Esta afirmación se evidencia en lo informado por uno de los tres arquitectos que elaboró el plan regulador comunal de Melipilla en 1988, quien señala respecto de los orígenes de este instrumento:

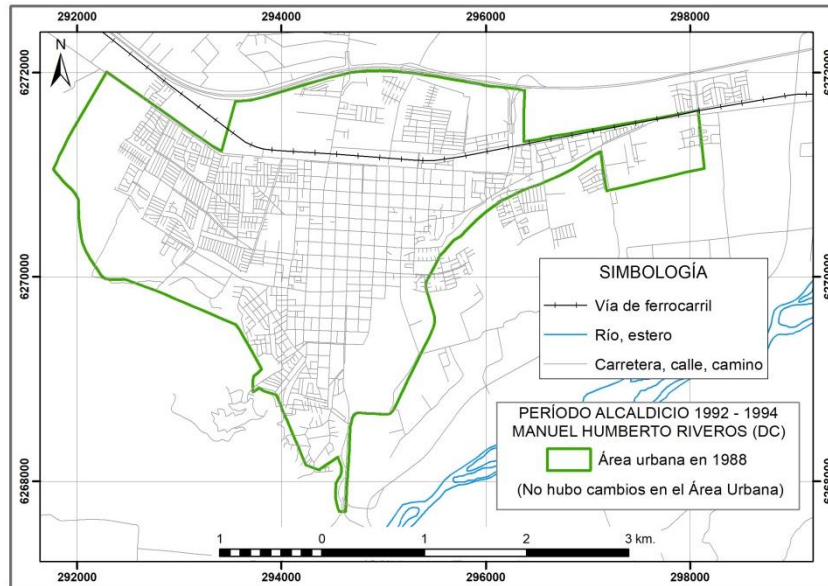
Efectivamente entonces respecto de los orígenes del Plan Regulador Comunal, en el proceso de diseño participaron principalmente los comerciantes y empresarios de la zona, buscando informarse de las propuestas que consideraba el nuevo plan -que reemplazó al anterior que aplicaba desde 1953. También participaron en esta etapa inicial empresarios inmobiliarios, tanto en reuniones de difusión del instrumento como en reuniones de análisis, básicamente vislumbrando posibilidades de inversión y de futuros proyectos de desarrollo urbano, probablemente considerando la importancia geoestratégica de esta comuna (Sujeto N° 1, comunicación personal, abril de 2018).

Sobre la importancia que el entrevistado advierte en la participación de la comunidad en este tipo de proyectos, señala:

Creo que es muy importante la participación de la comunidad en todo proceso de planificación de una ciudad o un territorio. No es solo un tema por cumplir, sino es importante saber cómo viven y cuáles son las aspiraciones de los habitantes en temas como espacio público, vialidad y transporte, tamaño de la ciudad y otros temas que

conocen bien quienes viven el día a día de esa ciudad o territorio (Sujeto N° 1, comunicación personal, abril de 2018).

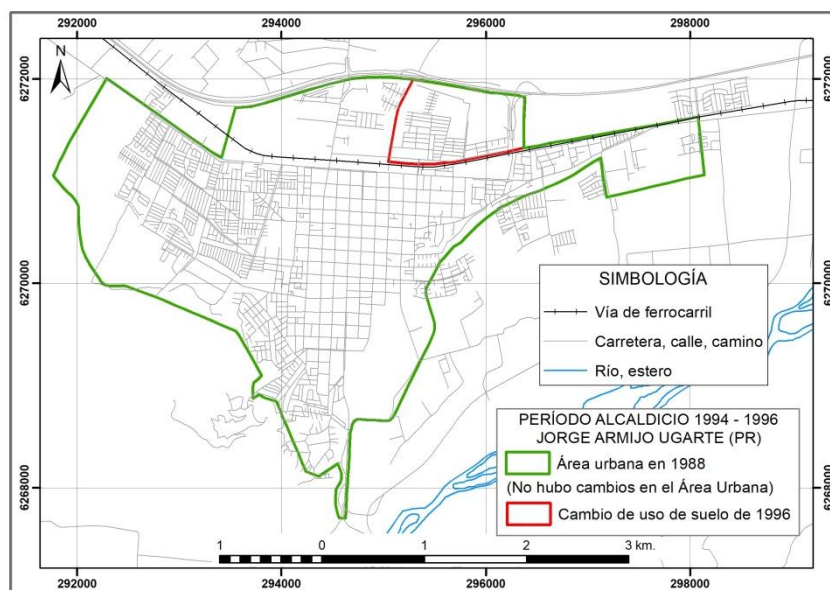
Mapa 5: Modificaciones durante el periodo alcaldicio de Manuel Rivero (1992-1994)



Fuente: Elaboración propia.

En el segundo periodo alcaldicio, periodo compartido por alcaldes de la Concertación de Partidos por la Democracia al no alcanzar ninguno de los dos más del 50% de los votos comunales, no hubo cambios en el área urbana, probablemente porque las preocupaciones y temas de gobierno central y de las administraciones subnacionales no estaban asociados al uso del territorio y porque esta cuestión era vista por técnicos y urbanistas. No hubo injerencia ciudadana.

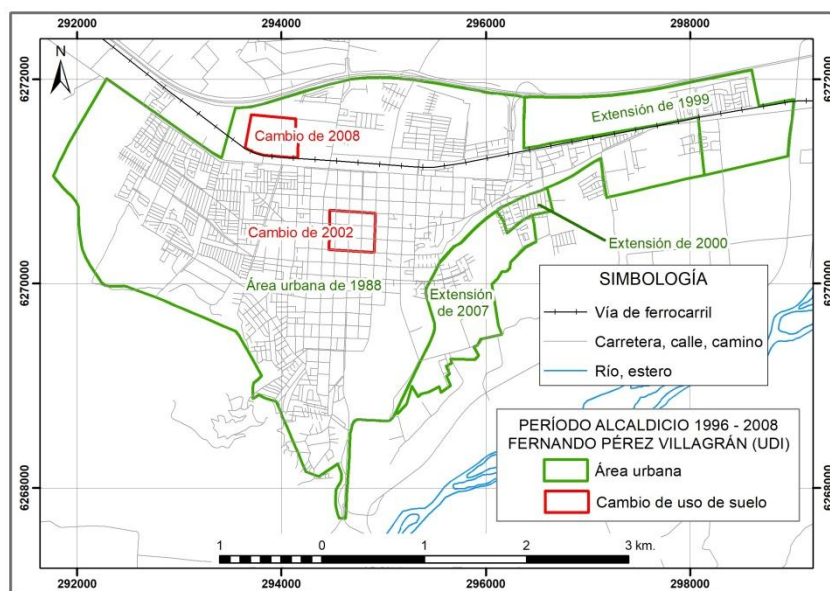
Mapa 6: Modificaciones durante el periodo alcaldicio de Jorge Armijo (1994-1996)



Fuente: Elaboración propia.

Algo similar se aprecia en el segundo periodo de este gobierno compartido, ya que el cambio en el área urbana del plan regulador comunal original se registró tempranamente en el gobierno de Pérez Villagrán. Este fue una modificación de uso de suelo en el sector norte, que permitió la instalación de una universidad privada, que finalmente por problemas financieros en 2019 se acogió a la ley de quiebras.

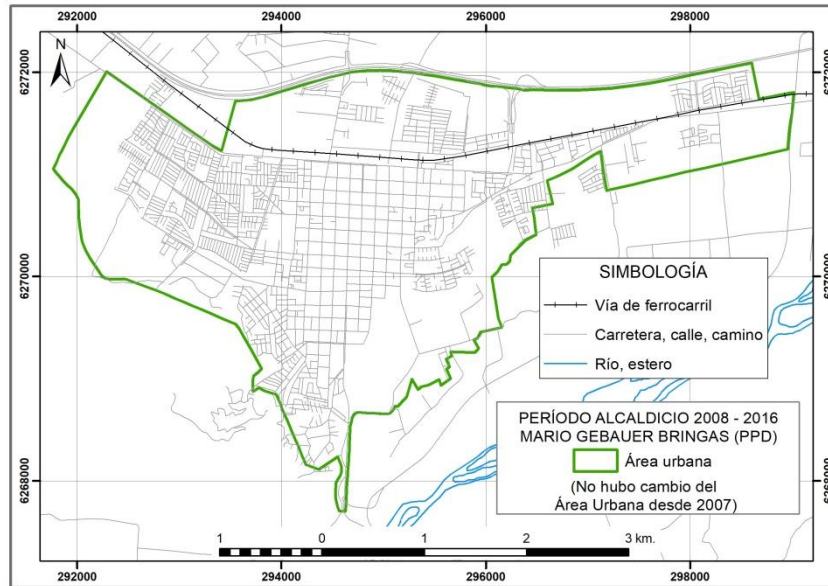
Mapa 7: Modificaciones durante el periodo alcaldicio de Fernando Pérez (1996-2008)



Fuente: Elaboración propia.

Es durante la administración de Pérez Villagrán cuando, como se ha señalado anteriormente, es el momento en el que ocurre la mayor densidad de cambios al instrumento de ordenamiento territorial local. En efecto, en 2007 y en 2009 se produce la mayor expansión de suelo urbano de la comuna y dos importantes cambios de uso de suelo de la comuna (2002) y (2006).

Mapa 8: Modificaciones durante el periodo alcaldicio de Mario Gebauer (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia.

En el período del alcalde de centroizquierda Mario Gebauer Bringas no se produce ningún tipo de modificación del instrumento plan regulador comunal no existiendo cambios en el área urbana como se demuestra en el Mapa 8. En su segundo y último periodo de gobierno, su gestión intenta implementar, sin éxito, una serie de consultorías y gestiones con empresas urbanísticas para crear un nuevo plan regulador. Hasta 2025, no se había podido desarrollar un nuevo plan regulador, ya que el Concejo Municipal decidió terminar este estudio asignado a la empresa URBE¹. Actualmente, según reza en la página web institucional² de la municipalidad de Melipilla no ha existido a la fecha ninguna otra actualización o modificación al plan regulador comunal adicional a las citadas en el presente estudio.

Tal como se evidencia en la Tabla 5, los procesos de participación ciudadana registrados en el periodo observado en esta investigación, básicamente, se refirieron a cuestiones formales como constatar la conformación jurídica de organismos comunitarios, ya inexistentes, el sometimiento del proyecto de actualización a la exposición pública durante una cierta cantidad de días, a avisos de prensa con la publicación de la exposición, a cartas de personas naturales,

¹ En sesión extraordinaria del Concejo Municipal, la unanimidad de sus integrantes rechazó la propuesta hecha por la empresa Urbe respecto del nuevo plano regulador comunal. Véase <https://www.melipilla.cl/2018/08/10/concejo-municipal-de-melipilla-rechaza-por-unanimidad-propuesta-de-plano-regulador-comunal/>

² Véase <https://transparencia.melipilla.cl/>

entre otras. No hay en ninguna parte constatación formal de reuniones de las autoridades (alcaldes o concejales, o incluso directivos municipales) con grupos específicos de inversionistas o *stakeholders*. Como se muestra más adelante a partir de las entrevistas realizadas para este trabajo, esos encuentros sí habrían existido, pero no hay registros formales de aquellas instancias.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA OBSERVADOS LIGADOS AL PLAN REGULADOR COMUNAL

En la elaboración del plan regulador comunal en 1988 no se considera, como era de esperarse de acuerdo al contexto político autoritario del gobierno militar, ningún tipo de incidencia ciudadana. En 1989, mediante el certificado del Secretario Municipal de fecha 25 de agosto de 1989, se acredita que no se había constituido a la fecha el Consejo de Desarrollo Comunal. Se desconocen las razones de aquello.

En 1991 se produce la primera actualización del plan mediante el Acuerdo N°61. En ese documento se señala que el Consejo de Desarrollo Comunal de Melipilla aprobó el plan seccional de Pomaire.

En 1996, ya creado el Consejo Económico Social, se realiza una nueva actualización del plan instrumento, esta vez bajo la figura de observaciones al plan seccional. En la actualización de 1999 se constata solamente el desarrollo de exposiciones al público sobre el proyecto de modificación y la recepción de observaciones solo de una carta de un particular (Freddy Zamora).

En 2002, mediante Ord. N°166 de fecha 15 de junio de 1998, del Director de Obras Municipales de Melipilla, se informa que se expuso a la comunidad el proyecto de modificación y se comunica que se recibieron observaciones de los señores Osvaldo Diez y Severo Peñailillo. Además, se comunica el rechazo del Concejo Municipal a las observaciones presentadas. Se produce, además, una exposición al público del proyecto de modificación.

En 2003, mediante certificado de fecha 9 de noviembre de 1995, del Secretario Municipal de Melipilla, se señala que fue expuesto al público el proyecto de modificación del plan seccional y que no se presentaron observaciones por parte de la ciudadanía.

Respecto a la actualización de 2004, se informa que se publicaron avisos en el diario *El Labrador*, los días 26 de febrero y 3 de marzo de 2004, bajo el título “Aviso de Prensa a Junta de Vecinos de El Bajo”. Ese inserto informó que el 4 de marzo de 2004 a las 20 horas, en la sede social de la Junta de Vecinos El Bajo, se expondría para su conocimiento y difusión el estudio en la Sede Social de la Junta de Vecinos de El Bajo. El certificado de fecha 2 de abril de 2005 del Secretario y Ministro de Fe del Consejero Económico y Social comunal, señala que el 12 de marzo de 2005 se expuso ante el CESCO el certificado del Secretario Municipal de fecha 19 de mayo de 2005 que acredita que el Consejo Económico y Social Comunal no estaba funcionando. Mediante avisos de prensa publicados en el diario *El Labrador* los días 30 de abril y 7 de mayo de 2006, se informa a la comunidad de Melipilla que el día 12 de mayo de 2006, a las 19:00 horas, en la sede social de la Junta de Vecinos Campo Lindo, se realizaría una audiencia pública para exponer el proyecto. El certificado del Secretario Municipal de fecha 22 de mayo de 2006 nuevamente acredita que no estaba funcionando el Consejo Económico y Social Comunal de la comuna de Melipilla, sin entregar mayores antecedentes al respecto. Solo se reciben en esta

actualización las copias certificadas de nueve cartas con observaciones, recibidas por parte de la comunidad respecto del estudio. Las cartas son de los ciudadanos y vecinos don Raúl Silva Vásquez, don Pablo Rojas Cortés, don Juan Leyton Zúñiga, don Iván Correa Núñez, don Marcelino Piña Hernández, doña Gloria Berrios Guerrero, don Heriberto Arévalo Guerra, doña Adriana Sánchez Aravena y don Pedro Zúñiga Muñoz.

En la actualización de 2008 no se presentaron observaciones por escrito por parte de los cuatro notificados afectados por la modificación. En 2010, se producen tres actualizaciones. La primera fue mediante carta de fecha 29 de marzo de 2010, suscrita por la presidenta de la Junta de Vecinos El Maitén. En ella se constata el envío de cartas certificadas, dirigidas a todos los vecinos que integran la Junta de Vecinos El Maitén. Una segunda, mediante el certificado del Secretario Municipal de la Ilustre Municipalidad de Melipilla de fecha 22 de abril de 2010, confirmando que con anterioridad a la fecha de ser enviadas las cartas certificadas a los propietarios u ocupantes del sector El Maitén, la Municipalidad recibió sólo dos cartas con observaciones al Plano Seccional Sector El Maitén de la ciudad de Melipilla. En la tercera actualización no se registra alguna consideración a modalidad de participación ciudadana. En 2012, mediante oficios dirigidos por el alcalde a los presidentes de las juntas de vecinos El Bajo, Campo Lindo, Villa Galilea, Unión Ostolaza, Villa Francia y Padre Demetrio informándoles sobre los aspectos del proyecto de modificación. Nuevamente se registra un certificado que acredita que el Consejo Económico y Social no estaba funcionando. Se realizan dos audiencias públicas ya que el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil aún no estaba conformado. Se establece en el registro que el certificado del Secretario Municipal acredita que la comunidad no efectuó observaciones al proyecto.

En las actualizaciones de 2015 y 2016 no se registró ninguna consideración a alguna modalidad de participación ciudadana. En 2016, se produce la última actualización mediante el oficio Ord. N°757 suscrito por el alcalde de Melipilla el 30 de junio de 2016, dirigido a los presidentes de las juntas de vecinos Huilco Alto, Media Luna, Francisco Wérchez, Juan Francisco González, Unión y Esperanza Media Luna y La Cruz. En este documento se informa acerca de los principales aspectos que aborda el proyecto de enmienda al plan regulador comuna. El certificado de la secretaria municipal subrogante de fecha 13 de julio de 2016, certifica que aún no se había constituido el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil en la comuna de Melipilla. Se difunde el proyecto de actualización mediante avisos de prensa y audiencias públicas. El certificado de la Secretaria Municipal subrogante de fecha 17 de agosto de 2016 certifica nuevamente que aún no se había instalado el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil en la comuna de Melipilla. El certificado de la Secretaria Municipal subrogante de fecha 5 de septiembre de 2016, establece que la comunidad de Melipilla no presentó observaciones al proyecto de enmienda plan regulador comunal de Melipilla dentro del plazo legalmente establecido para cumplir con dicho propósito.

LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO CIUDADANOS EN LAS MODIFICACIONES DEL PLAN REGULADOR COMUNAL

La importante densidad de modificaciones al plan regulador comunal de Melipilla contrasta con una muy baja participación de los ciudadanos de la comuna. Esta importante densidad de actualizaciones se da fundamentalmente en la época del alcalde Pérez Villagrán. En ese período se “reconoce la necesidad de modernizar y desarrollar la comuna y de la necesidad de generar un

instrumento de planificación territorial que permita la atracción de nuevas inversiones en favor del desarrollo de la comuna” (Sujeto N° 10, comunicación personal, 15 de junio de 2019). Sin embargo, estos procesos son del tipo *top down*. Por otra parte, se aprecian periodos de importante inactividad en la gestión del Plan Regulador comunal, es decir, un “dejar hacer”.

Un diputado que representa a Melipilla señala que, si bien existen actores que no tienen incidencia en la definición final del plan regulador comunal, sí actúan en cierto tipo de negociaciones o transacciones con los vecinos o autoridades de las comunas que él representa, ya sea ejerciendo influencia política o presionando en ciertas decisiones. Para el parlamentario, la incidencia de la comunidad hoy es fundamental en este tipo de procesos:

Hay numerosos episodios que demuestran de manera nítida esa situación, basta señalar por lo menos en la provincia del Maipo lo que fue el intento de instalación de una planta de la CCU (Empresa de Cervezas) que durante la tramitación ambiental se descubrió que esa planta por sí sola iba a utilizar un tercio de todo el agua disponible de Paine (Comuna del distrito) [...] recién ahí la gente cayó en cuenta de que una potencial fuente de trabajo para los habitantes tenía la capacidad teórica y real de dejar seco a toda una comuna que tiene la vocación agrícola, y en ese caso la ciudadanía se levantó, utilizó las herramientas de participación y logro que la comisión evaluadora ambiental regional rechazara por unanimidad este proyecto que también había elegido una vía y no un estudio de impacto ambiental (Sujeto N° 2, comunicación personal, 28 de junio de 2019).

Respecto de la incidencia de intereses externos en la gestión del plan regulador comunal desde 1988 a 2016, un exalcalde señala: “yo recibí un plan regulador absolutamente contaminado con uno de los grupos inmobiliarios más importantes de Melipilla. Un plan regulador comunal puede ser construido para cierto interés inmobiliario y no para el desarrollo de la comuna” (Sujeto N° 3, comunicación personal, enero de 2020). Continúa el entrevistado: “Quiero decir con toda transparencia, bajo mi gestión se involucraron inmobiliarios importantes que tenían intereses en terrenos que iban a ser revisados y hubo manipulación de una asamblea de personas que eran candidatos a concejales que tenían vínculos con líderes que tenía intereses importantes en la comuna”

Continúa el exalcalde:

El interés económico de empresas importantes es una presión no solamente al municipio sino también a los ciudadanos, ya que no solo los desinforma, sino también en desacreditar y de no entender que el plan regulador no siempre va a ser solo intereses de ellos (Sujeto N° 4, comunicación personal, enero de 2020).

Resulta interesante la afirmación de un arquitecto que participó en la formulación del plan regulador comunal de Melipilla quien sostiene que aumentar la participación ciudadana puede aumentar el riesgo de tráfico de influencias en la gestión del Plan. Señala:

Es un tema delicado ampliar las facultades de los municipios ya que se pueden acentuar las malas decisiones en planificación urbana a nivel local [...] existen mayores

posibilidades de tráfico de influencias para favorecer ciertos actores en el proceso de planificación (Sujeto N° 8, comunicación personal, abril de 2018).

Esta afirmación señala la complejidad de la gestión política y técnica de este tipo de instrumentos, un tema no zanjado totalmente entre planificadores territoriales.

Por su parte, un representante del Presidente de la República responsable del gobierno provincial de la época señala: “Creo pensar que en la implementación del plan regulador de Melipilla también se privilegia a la industria inmobiliaria es decir la empresa privada por sobre la ciudadanía”. Continúa:

Las acciones que se han realizado no corresponden con el crecimiento demográfico de la comuna. Es ahí cuando uno dice que se pretende beneficiar a algunos empresarios. No veo que haya pertenencia y que se esté pensando en la comuna que queremos y que necesitamos (Sujeto N°5, comunicación personal, enero de 2020).

Otro concejal, señala:

Terminamos incluso haciendo algunos ofertones porque recuerdo que, en algunas reuniones, algunos empresarios o representantes decían que así íbamos a tener crecimiento en la ciudad, íbamos a poder hacer poblaciones y la gente decía que necesitaban poblaciones de otro nivel, pero, al final, el único beneficiado iba a ser el empresario (Sujeto N° 7, comunicación personal, julio de 2018).

El mismo diputado por la zona antes citado, plantea:

Hay una gran dificultad también en torno a que, muchas veces, las industrias o interesados en instalar estas actividades son los que tienen una gran influencia en el proceso de cambio del instrumento regulador. Es decir, muchas veces se cambian instrumentos reguladores para adecuarlos al interés de un inversionista o de un conjunto de inversionistas y no a [a partir de] una planificación que busque poner en el centro de la decisión a los ciudadanos y eso, sin duda, es muy nefasto porque termina desnaturalizando el proceso de planificación que, indudablemente, no tiene como objetivo adaptarlo a las decisiones de inversión del momento (Sujeto N° 2, comunicación personal, junio de 2019).

Para otro concejal, se debe mejorar el proceso de fiscalización sobre estas gestiones: “estos instrumentos deben ser lo más ampliamente informados y que ingresen lo menos posible la política y que haya fiscalización de la participación ciudadana y que no se presten para negocios” (Sujeto N° 9, comunicación personal, julio de 2018). Respecto de la exposición a la influencia que tienen estos instrumentos de planificación, el diputado considera:

Si bien no existen tantos episodios de denuncias, logro intuir que, probablemente, existe también un nivel de influencia indebida de los que toman decisiones tanto a nivel comunal como a nivel regional, es decir, los representantes de la ciudadanía en estos procesos de participación, como son los alcaldes y concejales y los intendentes y consejeros regionales. Desde mi conocimiento, están muy expuestos a la influencia

indebida de parte de titulares interesados en estos cambios regulatorios que, además, tienen muchos recursos económicos y miran esta etapa como una fase de la inversión que hacer (Sujeto N° 2, comunicación personal, junio de 2019).

Continúa el diputado:

Por lo menos en los últimos cuatro años hemos legislado en la Cámara de Diputados de la República, en relación a los beneficios que obtienen las distintas empresas inmobiliarias cuando se producen cambios en los planes reguladores, y hemos buscado legislar estableciendo que estas empresas que ven multiplicada su inversión en un terreno agrícola que, por decisión fiscal, pasa a ser urbanizable o pasa a ser un sector urbano [...] es legítimo que ellos deban entregar parte de la plusvalía que ellos reciben, que es gigantesca, mediante aportes al espacio público buscando que las ciudades tengan un mejor estándar (Sujeto N° 2, comunicación personal, junio de 2019).

Finalmente, es interesante la opinión de un exgobernador. Según esta autoridad

Lo que la gente hoy en día repudia que es la falta de transparencia, más en instrumentos tan delicados con estos que tienen que ver con muchos intereses económicos y se presta para deslegitimar instrumentos que tienen que tener la mayor cantidad de decisión posible (Sujeto N° 5, comunicación personal, febrero de 2019).

Este tipo de gestión de instrumentos debe regirse cada vez más por estándares de transparencia, que inunquen estas políticas públicas frente a intereses personales e inmobiliarios, que terminan deslegitimando y desvalorizando instrumentos que tienen directa relación con el desarrollo sostenible de las comunidades.

Interesante resulta la opinión de otro exgobernador provincial quien señala:

No sé cómo se justifica o valida que se pierdan estos recursos y, por lo menos yo, no manejo el porqué de la esta decisión de no validar una herramienta de planificación realizada por el alcalde de turno. ¿Acaso este instrumento tiene una utilización ligada a intereses económicos de algunos pocos? ¿Se privilegia la empresa inserta en la comuna por sobre la comunidad? (Sujeto N° 4, comunicación personal, enero de 2020).

Continúa la exautoridad:

Las autoridades locales están a disposición de la comunidad y no de ciertos grupos que quieren convertir esto en un negocio. Un concejo municipal debe cumplir con su rol fiscalizador, y no esperar la propuesta de cambio del plan regulador comunal, y que su aprobación no dependa del momento político. Dejar que la empresa encargada del diseño sin presiones realice las etapas correspondientes con foco principal en la comunidad. Tomar esta decisión pensando en el presente y las problemáticas que tiene la comuna, no especular a futuro y menos privilegiando ciertos grupos económicos (Sujeto N° 4, comunicación personal, enero de 2020).

Según un inversionista que admite haber influido en el cambio de uso de suelo del plan regulador comunal para favorecer la instalación de una universidad hoy desaparecida, existen posibilidades para la negociación con la autoridad de turno. Señala:

Se le planteó al alcalde de turno que realizar esta modificación al uso de suelo traería beneficios para la comunidad: la instalación de una casa de estudios que aportara a la formación de capital humano. Esto a cambio de que al alcalde y el concejo municipal apuraran la aprobación del cambio de uso de suelo (Sujeto N°9, comunicación personal, julio de 2019).

Para el exgobernador provincial de Melipilla entrevistado, quien es de un sector político opuesto al del edil referido, esto se debe a lo siguiente:

Lo que entiendo [sic] que desde el punto de vista de la planificación es efectivo que durante el gobierno de Pérez Villagrán es donde [cuando] se llevaron a cabo la mayor cantidad de modificaciones y ajustes al Plan regulador Comunal, pero en lo que respecta a la ejecución de “cosas”, ahí yo no creo. Desde el punto de vista urbanístico, se realizaron cosas, lo que pasa en los años que le tocó a Pérez Villagrán es cuando se hicieron cosas en todas partes (a nivel nacional) por lo tanto no es tan espectacular, ni tiene tanto mérito (Sujeto N° 4, comunicación personal, enero de 2020).

CONCLUSIONES

Es fundamental el fortalecimiento de la gobernanza colaborativa en la gestión territorial, no solo en sus etapas de diagnóstico y de planificación sino también en las de sistematización y evaluación (Guadamagna y Reyes 2019). A partir del análisis de documentación de doce entrevistas en profundidad y análisis cartográfico de aquellas actualizaciones, se identificaron cinco periodos alcaldicios durante el periodo observado (1988-2016) que fueron responsables de la gestión del Plan Regulador Comunal. El primer elemento identificado se refiere al momento sociopolítico en el que se elabora el plan regulador comunal vigente, un instrumento técnico, vertical, inconsulto, propio de la época de transición o de democracia protegida o tutelada de la época postgobierno militar.

En segundo lugar, se aprecia –ya avanzado el sistema democrático en Chile– una fuerte densidad de modificaciones al plan regulador comunal, fundamentalmente en la época del alcalde Pérez Villagrán, quien reconoce la necesidad de modernizar y desarrollar la comuna y de la necesidad de generar un instrumento de planificación territorial que permitiera la atracción de nuevas inversiones en favor del desarrollo de la comuna. Se intuye que este tipo de procesos de planificación podrían tener rasgos del tipo *top down*, con rasgos verticales, herméticos y, en su gran mayoría, inconsultos. Por otra parte, se aprecian periodos de importante inactividad en la gestión del plan regulador comunal, un “dejar hacer”.

Se reconoce, además, de acuerdo a las evidencias testimoniales obtenidas a través de entrevistas, la existencia de un sistema informal de influencia tipo multinivel en la gestión del plan regulador comunal. Incluso, es posible advertir la influencia directa del gobierno nacional en las decisiones locales, a través del involucramiento activo de representantes del Presidente de la República en las decisiones locales, a través de las figuras de confianza en los espacios

provinciales como es el caso de los exgobernadores provinciales (hoy delegados presidenciales provinciales).

También se aprecia, en ciertos momentos, un desarrollo de negociaciones y compromisos informales e influencias de grupos privados, que se transformaron en grupos de presión hacia las decisiones urbanísticas de la comuna. Se identificaron, básicamente, actores municipales, representantes de organizaciones comunitarias, personas naturales influyentes en una época determinada y grupos de interés externos al municipio y a la comuna, como inversionistas e inmobiliarias.

Se logró identificar, en términos generales, la existencia de un proceso de gestión territorial fuertemente asociado a ciclos políticos del gobierno local, junto a una baja proyección de desarrollo estratégico o visión prospectiva de la comuna. Igualmente, se constataron bajos niveles de representatividad ciudadana en sus procedimientos normativos junto a una significativa influencia de grupos económicos, fundamentalmente representadas por inmobiliarias, producto, probablemente, de la calidad de ciudad intermedia del caso analizado y de su cercanía a la megapolis de Santiago de Chile, lo que la transforma en un espacio articulador entre pequeñas localidades y los servicios que ofrece la cercanía geográfica a la capital del país. A esta razón se suma, como se ha señalado, el proyecto de construcción de una línea de ferrocarril que unirá la ciudad con la capital del país en treinta minutos, lo que aumenta su atractivo tanto residencial como productivo.

Este estudio permite aportar a la retroalimentación del sistema de planificación local. Sus resultados permiten identificar las falencias y desafíos que significa la gestión de un plan regulador comunal en una comuna de las denominadas ciudades intermedias y relacionar los estilos de liderazgo municipal con los procesos de mayor gestión del instrumento.

Se sugiere, a partir de los resultados presentados en este artículo, una mayor innovación en la gestión de los instrumentos, descentralizando el poder central y permitiendo una mayor autonomía para la aplicación de metodologías participativas, de sistemas de control y de transparencia que eliminen, o minimicen, las negociaciones entre grupos de interés o coaliciones de intereses, a puertas cerradas y sin control ciudadano.

Replicar esta metodología de estudio en otros municipios del país y en otros países de la región permitiría aumentar el nivel de generalización y comprensión de estos análisis. De esta manera se podría escalar en este tipo de estudios, buscando nuevas miradas que otorguen mayor poder explicativo –y no solo comprensivo– al complejo mundo de la gestión local y su rol en el desarrollo.

Además, se evidencia que deben adaptarse nuevas metodologías de análisis urbano. Los análisis binarios y estáticos del crecimiento urbano ya no son suficientes en épocas de acelerada urbanización y de altos niveles de desigualdad territorial.

Igualmente, este caso muestra una serie de procesos informales de negociación y compromisos entre actores personales y las autoridades en ciertos momentos de gobierno, que operan por sobre la instalación de procesos robustos y genuinos de participación ciudadana, lo que demuestra que no todos los alcaldes (líderes políticos del desarrollo local) consideraron con igual relevancia la incidencia de la gestión del territorio en el desarrollo de la comuna.

La evidencia encontrada en el estudio muestra que es necesario incorporar nuevas metodologías de relacionamiento social e institucional —en aras de una buena gobernanza territorial— que no solamente se refieran a cumplir con lo dispuesto en la Ley General de Urbanismo y Construcción en lo relativo generar participativamente una imagen objetivo de la comuna. Por el contrario, parece necesario que se abran espacios para el diálogo colaborativo entre las organizaciones sociales, ya sea comunitarias y/o políticas con las autoridades locales.

También se evidencia la necesidad de que se institucionalice la actuación grupos de interés que manejan mayores cuotas de capital y pueden realizar desproporcionadas incidencias e influencias en los tomadores de decisión.

Finalmente, es relevante fortalecer y democratizar los espacios de participación de manera que los ciudadanos puedan actuar como contrapeso político a las decisiones, teniendo en cuenta la evidencia empírica, de manera de hacer frente al próximo *boom* inmobiliario que se produzca en el país y en la región.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2017). *La política pública frente al COVID-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe*. BID.
- Chile (1975). Decreto con Fuerza de Ley 458: Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Chile (1992). Decreto 47: Fija nuevo texto de la ordenanza general de urbanismo y construcciones.
- Chile. (2006). Decreto con Fuerza de Ley 1: Ley Orgánica Constitucional sobre Municipalidades.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Dalla Torre, M. (2017). Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial: El caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 47-54.
- Farinos Dasi, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, 46, 11-32.
- Guardamagna, M. y Reyes, M. (2019). El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 18(59), 1003-1033.
- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A*, 30, 1531-1546.
- Hernández, J. et al. (2020). *Índice de desarrollo comunal. Chile 2020*. Instituto Chileno de Estudios Municipales, Instituto de Estudios del Hábitat, y Centro de Comunicación de las Ciencias, Universidad Autónoma de Chile.
- Ilustre Municipalidad de Melipilla. (2015). *PLADECO (2015-2019)*. Ilustre Municipalidad de Melipilla
- Ilustre Municipalidad de Melipilla (2022). *PLADECO (2022-2026)*. Ilustre Municipalidad de Melipilla
- Innes, J. y Booher, D. (1998). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.
- Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (2019). *Índice de calidad de vida urbana 2019*. Cámara Chilena de la Construcción, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Inzulza, J. (2013). Complejidad y contradicción entre la política urbana y su (des)articulación con los instrumentos de planificación territorial. En López, E., Arriagada, C., Jirón, P. y Eliash, H. (Eds.), *Chile urbano hacia el siglo XXI. Investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile*. Editorial Universitaria
- Irarrázaval, I. y Pérez, E. (2008). Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En Consorcio para la Reforma del Estado, *Un mejor estado para Chile*. Centro de Estudios Públicos.
- Lira Cossio, L. (2003). *La cuestión regional y local en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. (Serie Gestión Pública 44).
- Martínez-Alier, J. (2006). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Polis*, (13).
- Massiris, Á. (2008). Gestión del ordenamiento territorial en América Latina: Desarrollos recientes. *Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*, 4(1), 1-4.
- Rosas-Ferrusca, F., Calderón-Maya, J. y Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135.
- Santos, M. (2022). *Por otra globalización. Del pensamiento único a la conciencia universal*. CLACSO.
- Silva, R., Muñoz, F. y Delanoë, H. (2016). Ergociudad. Hacia la producción relacional del espacio urbano. *Revista de Geografía Espacios. Universidad Academia de Humanismo Cristiano*, 6(11), 15-31.
- Subirats, J. (2009). Los espejismos de la razón y los caminos de la participación. En *participación ciudadana para una administración deliberativa*. Diputación General de Aragón.
- Subsecretaría Regional de Desarrollo Regional (SUBDERE) (2022). *Revista SINIM 2022: Sistema nacional de información municipal: Gestión municipal 2018-2021*. SUBDERE.
- Uvalle, R. (2022). Políticas públicas en las estructuras abiertas y colaborativas de los gobiernos en el siglo XXI. En Barragán, X. (Ed.), *Gobernanza y administración pública inteligente*. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Fecha de envío: 04-09-2023
 Fecha de aceptación: 27-06-2025